

AÇÃO ORIGINÁRIA 2.643 TOCANTINS

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
AUTOR(A/S)(ES)	: LUIZ GONZAGA CLIMACO NETO
ADV.(A/S)	: LEANDRO PEREIRA DUARTE
RÉU(É)(S)	: ESTADO DO TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
RÉU(É)(S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO

Trata-se de Ação Originária ajuizada por Luiz Gozanga Climaco Neto em face do Estado do Tocantins, objetivando, em termos centrais, que sejam afastados os efeitos da Resolução 80 do CNJ, que declarou a vacância da serventia extrajudicial titularizada pelo autor.

A presente ação foi originalmente ajuizada perante a 2ª Vara da Fazenda e Registro Público de Palmas, autuada como Ação Ordinária 0016525-59.2021.8.27.2729, objetivando manutenção de sua titularidade no Cartório do 1º Ofício de Notas de Araguaína – TO, ou, alternativamente, seja providenciada e disponibilizada outra serventia com o mesmo padrão/porte daquela que lhe foi retirada, uma vez que não houve a perda da delegação; ou, ainda, a título de indenização por danos materiais, uma pensão vitalícia no valor do teto máximo do subsídio do cargo de um Tabelião/Oficial Interino do Estado do Tocantins, qual seja, R\$ 39.293,00 (trinta e nove mil, duzentos e noventa e três reais).

O autor narra que, em 29/03/1994, *“foi nomeado e empossado para exercer em caráter efetivo o cargo de Oficial do Registro de Imóveis, Pessoas Jurídicas, Títulos, Documentos, Protestos e Tabelionato de Notas do Distrito Judiciário de Aragominas - TO (Comarca de Araguaína - TO), mediante aprovação e habilitação em concurso público, consoante se abstrai do anexo Decreto Judiciário (n. 132, de 25 de março de 1994, publicado no DJ 228, de 28 de março de 1994)”*.

Relata que *“posteriormente, já em 11/06/2001, o Autor foi removido do cargo de Oficial do Registro de Imóveis, Pessoas Jurídicas, Títulos, Documentos, Protestos e Tabelionato de Notas do Distrito de Aragominas - TO (Comarca de*

AO 2643 / TO

Araguaína - TO) mediante permuta realizada com a Tabeliã do 1º Ofício de Notas da sede da Comarca de Araguaína - TO".

Notícia que "a citada remoção foi julgada ilegal pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), cuja decisão declarou o cargo vago do 1º Ofício de Notas da Comarca de Araguaína - TO (Decisão de 25 de março de 2013 - MS 29.113 - Processo Administrativo nº 0004601-30.2010.2.00.0000)".

Afirma que "com a revogação da convalidação da remoção por permuta do delegatário, as serventias automaticamente retornaram, ou pelo menos deveriam retornar, à situação ulterior, ou seja, os respectivos tabeliães deveriam ter sido retornados às suas origens".

Aduz que, no entanto, "essa situação jurídica tornou-se impossível para o Autor, pois sua serventia de origem já foi provida em caráter efetivo, por delegatário aprovado em concurso público, em que pese a inexistência de qualquer processo instaurado visando a perda de sua delegação".

Sustenta que "após mais de 27 (vinte e sete) anos de dedicação pessoal e profissional, o Autor se vê na eminência de perder sua delegação sem que tenha havido o indispensável processo administrativo disciplinar, inclusive, sem existir o cometimento de qualquer falta ética-disciplinar, pois o efeito prático da citada decisão do CNJ acabou por retirar sua condição de delegatário, rebaixando-o a interino".

Alega que "a perda da delegação pelo Autor, portanto, depois de anulado o ato administrativo que autorizou a permuta das serventias após 21 (vinte e um) anos da sua edição, sem reconduzir o Delegatário a sua serventia de origem, da forma como se fez, viola frontalmente a boa-fé objetiva, que se aplica à Administração Pública em decorrência do princípio do Estado de Direito (CF/88, Art. 1º), do qual se extrai a confiança legítima na Administração".

Pontua que "no presente caso, o ato declarado nulo pelo CNJ diz respeito apenas a remoção do Autor por permuta do cargo de Oficial do Registro de Imóveis, Pessoas Jurídicas, Títulos, Documentos, Protestos e Tabelionato de Notas do Distrito de Aragominas - TO (Comarca de Araguaína - TO) com a Tabeliã, Marilene Coelho Moraes de Lima, do 1º Ofício de Notas da sede da Comarca de Araguaína - TO, já que realizada sem a observância de concurso público para tanto, em momento algum discutiu-se a perda da sua delegação,

cuja situação é consequência prática do retorno dos delegatários ao status quo, pois sua serventia de origem foi provida em caráter efetivo".

Defende que "inexistindo a perda da delegação do Autor e sendo impossível o seu retorno a serventia de origem, salvo melhor juízo, a solução da lide é convalidar sua remoção, mantendo-o no Serviço do 1º Ofício de Notas da sede da Comarca de Araguaína - TO, cuja serventia foi declarada vaga e o Delegatário responde por ela em caráter interino".

Assevera que "tendo em vista o expressivo tempo em que o Autor passou no exercício das funções, é imperioso reconhecer a condição de Delegatário de fato, em ordem a convalidar sua permuta, tornando-o tabelião efetivo".

Salienta que "caso não seja providenciada outra serventia para receber o Autor, essa situação implicará na perda sumária da delegação, ou seja, implicará em aplicação da pena sumariamente, sem o devido processo legal e sem a prática de qualquer falta disciplinar, que não se coaduna com a vigente ordem jurídica".

Ao final, requer "o acolhimento do pedido em todos os seus termos, para julgar procedente a presente demanda e declarar o Autor titular efetivo do Cartório do 1º Ofício de Notas da sede da Comarca de Araguaína - TO, como forma de proteção da confiança e segurança jurídica, através da aplicação da teoria da aparência" ou, sucessivamente, "seja providenciada e disponibilizada outra serventia ao Autor, com o mesmo padrão/porte daquela que lhe foi retirada, uma vez que não houve a perda da delegação; ou, ainda, a título de indenização por danos materiais, pela aplicação da teoria da aparência c/c a violação do princípio da confiança somada a aplicação do princípio da actio nata, que o ESTADO DO TOCANTINS pague ao Autor uma pensão vitalícia no valor do teto máximo do subsídio do cargo de um Tabelião/Oficial Interino do Estado do Tocantins, qual seja, R\$ 39.293,00 (trinta e nove mil, duzentos e noventa e três reais)".

O juízo de primeira instância concedeu a liminar para determinar "a exclusão do Cartório de 1º Registro de Notas de Araguaína - TO da lista geral de vacância, bem como seja o autor mantido, até julgamento final desta ação, na condição de titular desta serventia".

Em contestação, o Estado do Tocantins alega, em preliminar, a competência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para o julgamento da

ação e a existência de coisa julgada. No mérito, afirma que *"em que pese o requerente tenha ingressado mediante concurso, fato é que seu provimento derivado na atual serventia (remoção por permuta) não obedeceu ao estabelecido no texto constitucional. Ainda que a remoção tenha ocorrido sob a égide da legislação estadual vigente na época, a norma referida já estava em desacordo com a Carta Magna"*.

Intimada, a União apresentou manifestação de interesse, na qual reitera as preliminares já apresentadas pelo Estado e, no mérito, sustenta que *"a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que, a partir de 5.10.1988, o concurso público de provas e títulos é pressuposto inafastável para a delegação de serventias extrajudiciais, inclusive em se tratando de remoção"*.

Após a apresentação da manifestação de interesse pela União, o Juízo de origem determinou a remessa dos autos ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, sob o fundamento de que *"a União manifestou interesse jurídico no presente feito e requereu a remessa dos autos ao Supremo Tribunal Federal, em virtude da questão posta em lide ter relação à ato do Conselho Nacional de Justiça e da Corregedoria Nacional de Justiça"*.

É o Relatório. Decido.

De início, importante delimitar o objeto da ação. Da análise dos autos, é possível verificar que a pretensão central da parte autora consiste em *"declarar o Autor titular efetivo do Cartório do 1º Ofício de Notas da sede da Comarca de Araguaína - TO, como forma de proteção da confiança e segurança jurídica, através da aplicação da teoria da aparência"*.

Assim, o que pretende o autor, neste tópico, na realidade, é a invalidação de ato administrativo emanado do Conselho Nacional de Justiça, o qual anulou a sua remoção por permuta, por ausência de prévio de concurso público.

Ocorre que o Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, quando do julgamento da ADI 4412, Rel. Min. GILMAR MENDES, Sessão Plenária de 18/11/2020, fixou a tese de que *"Nos termos do artigo 102, inciso*

I, r, da Constituição Federal, é competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, todas as ações ajuizadas contra decisões do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público proferidas no exercício de suas competências constitucionais, respectivamente, previstas nos artigos 103-B, § 4º, e 130-A, § 2º, da Constituição Federal”, motivo pelo qual, constatado que a Ação Ordinária 0016525-59.2021.8.27.2729 visa, de fato, afastar ato do CNJ, assento a competência desta CORTE para o julgamento da matéria.

Logo, reconhecida a incompetência das instâncias ordinárias, declaro nulas todas as decisões anteriormente proferidas no âmbito deste processo, inclusive a que concedeu liminar para determinar “*a exclusão do Cartório de 1º Registro de Notas de Araguaína – TO da lista geral de vacância, bem como seja o autor mantido, até julgamento final desta ação, na condição de titular desta serventia*”. No mais, em observância ao princípio da celeridade processual, considerando que as partes rés já apresentaram contestação nos autos, considero válidas as citações já realizadas pelo douto Juízo da instância ordinária, bem como as manifestações apresentadas pelas partes durante a instrução dos autos no Juízo de origem.

Superados esses pontos, passo a análise da ação.

É importante constatar que, a despeito do pedido de “*declarar o Autor titular efetivo do Cartório do 1º Ofício de Notas da sede da Comarca de Araguaína - TO, como forma de proteção da confiança e segurança jurídica, através da aplicação da teoria da aparência*”, o autor pretende, na realidade, a invalidação de ato administrativo emanado pelo Conselho Nacional de Justiça que anulou a investidura do autor na titularidade do Cartório do 1º Ofício de Notas da Comarca de Araguaína - TO, por ter considerado irregular o ato de remoção por permuta, realizado sem prévia aprovação em concurso público. De forma mais específica, o ato administrativo de efeitos concretos, ora hostilizado, teve por fundamento a Resolução 80/2009 do CNJ, que declarou a vacância das serventias extrajudiciais cujos titulares não tenham sido investidos por concurso público. Logo, verifica-se que coube ao Tribunal de Justiça do respectivo Estado-membro

o simples cumprimento da decisão administrativa do Conselho Nacional de Justiça, sem qualquer possibilidade de valoração do seu conteúdo, o que lhe retira pertinência subjetiva para integrar a relação jurídica processual, razão pela qual reconheço, *ex officio*, a ilegitimidade do Estado do Tocantins para figurar no polo passivo da ação.

Como consequência, fica prejudicado o pedido sucessivo, visando a condenação do Estado do Tocantins ao pagamento de indenização por danos materiais. Nesse ponto, importante a ressalva de que, ainda que superada a prejudicialidade da análise do pedido, não caberia o seu conhecimento por incompetência do STF, já que a controvérsia, em especial nesse tópico, não se insere entre as hipóteses que definem a competência originária do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, previstas no art. 102, I, da Constituição. Em outras palavras, não cabe ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL o processamento e julgamento de ações cíveis indenizatórias ajuizadas por pessoas naturais em face do Estado.

No mérito, conforme já afirmado, o autor, na realidade, deduz duas pretensões. Na principal, busca o reconhecimento da titularidade sobre a delegação da serventia do Cartório do 1º Ofício de Notas da Comarca de Araguaína - TO. E, como base de sua pretensão, defende que deve ser aplicada a teoria da aparência, por meio da proteção da confiança legítima e segurança jurídica, tendo em vista que desde sempre exerceu tal função amparada pelas portarias do Tribunal de Justiça do Estado de Tocantins. Sucessivamente, não atendido o primeiro pedido, pede a realocação em outra serventia de mesmo padrão/porte daquela que lhe foi retirada.

O caso comporta o exame de mérito de apenas uma parte da pretensão do autor.

O Código de Processo Civil prevê, em seu artigo 485, V, que o Juiz não resolverá o mérito da demanda quando “*reconhecer a existência de perempção, litispendência ou de coisa julgada*”, pressupostos processuais negativos.

O autor, em um dos pedidos formulados, pretende ver reconhecida a

invalidade da decisão do CNJ que declarou a nulidade de remoção por permuta promovida sem o prévio concurso público, agora sob o fundamento de que seria aplicável a teoria da aparência, por meio da proteção da confiança legítima e segurança jurídica, a qual teria, supostamente, legitimado o ato de efetivação do autor.

Ocorre que idêntico pedido também foi deduzido e, frise-se, já analisado por esta CORTE, em mandado de segurança por intermédio do qual se atacava o mesmo ato do CNJ. É o que se extrai da análise do MS 29.113, no qual a parte ora autora, impugnando decisão do Conselho Nacional de Justiça, requereu o reconhecimento da “*regularidade da investidura do impetrante no Cartório do 1º Ofício de Araguaína – TO*”.

O Min. CELSO DE MELLO, ao apreciar referido Mandado de Segurança, MS 29.113, revogou liminar anteriormente deferida e negou seguimento ao *mandamus*, conforme se pode verificar no seguinte trecho da decisão:

“Sendo assim, em face das razões expostas, com fundamento nos poderes processuais outorgados ao Relator da causa (RTJ 139/53 – RTJ 168/174) e considerando, ainda, os precedentes firmados pelo Plenário desta Suprema Corte, denego o presente mandado de segurança, tornando sem efeito a medida cautelar anteriormente deferida, restando prejudicado, em consequência, o exame do recurso de agravo interposto pela União Federal.”

Deste cenário se infere que a pretensão ora deduzida pela parte autora, qual seja, a de que seja reconhecido como delegatário titular do Cartório do 1º Ofício de Notas da Comarca de Araguaína - TO, já foi submetida à análise da CORTE, restando patente que o que almeja a parte é rediscutir na presente ação matéria já versada no MS 29.113. Em outras palavras, o pedido ora deduzido nesta ação já foi devidamente apreciado e rejeitado. Importante ressaltar, como reproduzido no julgamento do mandado de segurança, que o ato administrativo do CNJ ora hostilizado teve sua validade preservada.

Em tal contexto, descabe nova tutela jurisdicional que venha a obstar os efeitos do quanto decidido por esta CORTE CONSTITUCIONAL, nos autos do MS 29.113, Rel. Min. CELSO DE MELLO.

Desse modo, tendo a questão já sido solucionada em definitivo por esta CORTE, deve ser reconhecida a existência de coisa julgada, no que se refere à validade do ato que declarou a vacância da serventia, e por consequência, ser esta ação resolvida, neste ponto, sem resolução de mérito.

Registre-se, ainda, que sequer aproveita ao autor o argumento de se tratar de ação diversa a afastar a incidência do pressuposto da coisa julgada, uma vez inovada a causa de pedir quanto à aplicação da teoria da aparência como base a sustentar a convalidação de atos nulos. Ao contrário do alegado na petição inicial, tal específico fundamento foi objeto de exame no mencionado mandado de segurança, inclusive invocado nos fundamentos da decisão que concedeu a liminar no *mandamus*. E, ainda que assim fosse, esse fundamento seria imprestável a embasar a mesma pretensão em nova ação por aplicação do efeito preclusivo da coisa julgada (artigo 508 do CPC), visto que a questão poderia ter sido suscitada desde logo e, portanto, abrangida pela ação anterior.

Ultrapassado esse ponto, passo a análise de mérito da ação, no que concerne ao pedido sucessivo apresentado pelo autor.

O autor formulou pedido sucessivo no sentido de que *“seja providenciada e disponibilizada outra serventia ao Autor, com o mesmo padrão/porte daquela que lhe foi retirada, uma vez que não houve a perda da delegação”*, e traz como fundamento desta pretensão o fato da impossibilidade de retorno à serventia de origem, da qual removido por permuta declarada nula, uma vez que a mesma se encontra *“provida por delegatário em razão de aprovação em concurso público, quando deveria estar vaga para recebê-lo em razão da anulação”*.

A pretensão de ver declarada sua disponibilidade, com aproveitamento em serventia vaga, não apreciada no referido mandado de segurança, não merece guarida.

O autor parte da premissa equivocada de que, ao receber uma primeira delegação por aprovação em concurso público, passou a integrar uma determinada carreira, dentro da organização do serviço público.

Sob o ponto de vista da organização administrativa do Estado, carreira corresponde a uma unidade hierarquizada de cargos públicos afins, sujeitos a um determinado regime jurídico. Daí a possibilidade de mobilidade vertical interna, pela via da promoção ou remoção, uma vez integrante da carreira. Neste caso sim, poder-se-ia cogitar em direito a permanecer na carreira, ainda que invalidado concurso interno de promoção ou de remoção.

Bem diversa é a situação do autor. Com efeito, serviço notarial ou de registro, embora de natureza pública, é exercido de forma privada e mediante delegação. A investidura na delegação de tais serviços se dá de forma personalíssima, ou seja, depois da aprovação em concurso público, o candidato voluntariamente escolhe uma específica delegação vaga, que não guarda qualquer relação de afinidade ou de hierarquia com as demais. Em outras palavras, as serventias notarias ou de registro não são organizadas em cargos afins de modo a constituir uma só carreira.

Nessa linha de raciocínio, carece de fundamento a pretensão do autor de ser aproveitado em outra delegação, uma vez invalidado o ato de remoção e inviabilizado o retorno à delegação de origem. Além disso, e não menos importante, a simples relocação do autor em outra serventia, na condição de delegatário, manteria a situação de inconstitucionalidade já assentada na medida em que seria investido em nova delegação, frise-se, de caráter pessoal, sem prévio concurso público.

Aproveitamento e alocação administrativas são conceitos atinentes à ocupação de cargos públicos por servidores dentro da estrutura da Administração Pública, não se aplicando à delegação de serviços extrajudiciais. Sequer as serventias, assim denominadas, caracterizam qualquer tipo de órgão público, mas apenas feixes de atribuições e de competências específicas dentro das atividades notariais e de registro, a ser delegada ao particular após aprovação em concurso público, não comportando o conceito a ideia de lotação de determinado servidor em

tal estrutura.

Por conclusão, não sendo possível o retorno ao “*status quo ante*” deve o autor arcar com o ônus de ter participado de ato nulo, por intermédio do qual se desligou da delegação para a qual foi investido legitimamente para assumir outra, de maior rentabilidade. É exatamente esta a posição adotada pelo CNJ quanto do exame de casos análogos, como se infere do seguinte precedente:

“RECURSO ADMINISTRATIVO. PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. REVISÃO DE DECISÃO DA CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA. REMOÇÃO IRREGULAR DECLARADA PELO CNJ E PELO STF. COISA JULGADA ADMINISTRATIVA E PRECLUSÃO CONSUMATIVA. COMPETÊNCIA DA CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA PARA ANÁLISE DA MATÉRIA. DELEGAÇÃO DO PLENÁRIO DO CNJ. PREVENÇÃO DA CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA. PP 384-41.2010. **REMOVIDO DEVE SUPORTAR O ÔNUS DO ATO IRREGULAR DO QUAL PARTICIPOU.** ARQUIVAMENTO SUMÁRIO.

1. Revisão de decisão da Corregedoria Nacional de Justiça que declarou vago o 1º Cartório de Registro de Imóveis de Paranavaí – PR, confirmada pelo STF no MS 29.286/DF e exarada por força da delegação do parágrafo único do art. 2º da Resolução CNJ 80/2009 e do Plenário do CNJ.

2. A pretensão do requerente em revisar, na esfera administrativa, a decisão ou a questão da delegação do Plenário ao Corregedor Nacional de Justiça, para o julgamento dos provimentos das serventias extrajudiciais foi obstada pelo decurso do prazo recursal definido no art. 115 do RICNJ.

3. O Plenário do CNJ delegou à Corregedoria Nacional de Justiça a competência para julgar as impugnações referentes ao provimento das serventias extrajudiciais, cabendo também ao mesmo Plenário do CNJ revogar aludida delegação ou tornar sem efeito a Resolução CNJ 80/2009.

4. O §5º do art. 44 do RICNJ traz as hipóteses

configuradoras da prevenção, dispondo que ela ocorre sempre que houver, por parte de um Conselheiro, o recebimento prévio de requerimento acerca do “mesmo ato normativo, edital de concurso ou matéria”.

5. Reconhecida a irregularidade da permuta resta ao removido o retorno à serventia de origem ou suportar os ônus do ato irregular do qual participou.

6. Recurso conhecido para cassar a decisão monocrática que declarou provido o 1º Cartório de Registro de Imóveis de Paranaíba – PR (Id 1705581) e arquivar sumariamente o procedimento.” (Pedido de Providência 0001399-06.2014.2.00.0000, Relatara para o acórdão Min. Min. NANCY ANDRIGHI)

Ante o exposto, com fundamento no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:

a) JULGO RESOLVIDO O PROCESSO, SEM EXAME DO MÉRITO, em relação ao Estado do Tocantins, em razão de sua ilegitimidade passiva, nos termos do artigo 485, VI c/c § 3º, do CPC/2015;

b) JULGO PREJUDICADA a análise do pedido de indenização formulado em face do Estado do Tocantins;

c) JULGO RESOLVIDO O PROCESSO, SEM EXAME DO MÉRITO, em relação ao pedido de manutenção do autor na titularidade do Cartório do 1º Ofício de Notas da Comarca de Araguaína - TO, nos termos do artigo 485, V, do CPC/2015;

d) JULGO IMPROCEDENTE A AÇÃO, em relação ao pedido sucessivo de disponibilização de outra serventia ao autor.

No que concerne aos honorários advocatícios, tem-se que o autor atribuiu à causa o valor de R\$ 39.293,00 (trinta e nove mil duzentos e noventa e três reais), valor que, corrigido monetariamente pelo IPCA-E de 12/2018 até 06/2021 (extraído da calculadora do cidadão no sítio do Banco Central do Brasil na internet), corresponde a R\$ 42.199,28 (quarenta e dois

AO 2643 / TO

mil, cento e noventa e nove reais e vinte e oito centavos). Caracterizada a sucumbência, condeno o autor ao pagamento de honorários sucumbenciais, a ser pago, em partes iguais, em favor das partes rés, que ora arbitro em R\$ 4.219,93 (quatro mil, duzentos e dezenove reais e noventa e três centavos), nos termos do artigo 85, § 3º, I e, c/c § 6º, do CPC de 2015.

Oficie-se ao Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins sobre o inteiro teor desta decisão.

Nos termos do art. 52, parágrafo único, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, dispensa-se remessa dos autos à Procuradoria-Geral da República.

Publique-se.

Brasília, 23 de fevereiro de 2022.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente